

CALL NO.
CA1
MH
-80C57

GOVT

Government
Publication

3 1761 11766630 5

CMHC 5-80 DP
SCHL 5-80 DT

(4)

CONFIDENTIAL
CONFIDENTIEL

30 September 1980
Le 30 septembre 1980

CABINET DISCUSSION PAPER

Discussion Paper
Document de travail

THE COMMUNITY SERVICES
CONTRIBUTION PROGRAM

LE PROGRAMME DE CONTRIBUTIONS
AUX EQUIPEMENTS COMMUNAUTAIRES

Minister Responsible for the
Canada Mortgage and Housing
Corporation

Ministre responsable de la Société
canadienne d'hypothèques et de
logement



- 2 -

LE PROGRAMME DE CONTRIBUTIONS POUR LES EQUIPEMENTS COMMUNAUTAIRES

1. OBJET

Le présent document a pour objet l'examen du Programme de contributions pour les équipements communautaires en vue d'une décision quant à son avenir. Les accords actuels avec les provinces se terminant à la fin de 1980, il importe de résoudre la question le plus tôt possible. Les provinces, désireuses de poursuivre le programme, insistent pour conclure les pourparlers préliminaires à de nouvelles conventions portant sur la période ultérieure à 1980. Afin de permettre aux municipalités de prévoir leurs dépenses d'immobilisations pour 1981, il faut, dans les plus brefs délais, prendre les décisions qui s'imposent.

2. ANTECEDENTS

2.1 Evaluation du PCEC

Le Programme de contributions pour les équipements communautaires (PCEC) offre, par l'entremise des provinces, de l'aide financière aux municipalités, pour une vaste gamme de projets d'investissements communautaires. Le programme fut instauré vers la fin de 1978, en remplacement des programmes d'Amélioration des quartiers (PAQ), d'Infrastructure municipale, (PIM), et de Subventions d'encouragement aux municipalités (PSEM).

La création du programme répondait aux pressions exercées par les provinces qui réclamaient, dans le domaine des services communautaires, des programmes fédéraux d'une plus grande souplesse. C'était à l'époque où les provinces elles-mêmes rajustaient leurs subventions aux municipalités afin de permettre à celles-ci une plus grande autonomie. La Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba avaient adopté des dispositions de partage des revenus. Québec remaniait l'ensemble de sa structure financière municipale et la Nouvelle-Ecosse avait déclaré son intention de mettre sur pied une forme quelconque de partage des revenus. En Ontario, le mouvement vers les subventions inconditionnelles s'était manifesté depuis le début des années 1970.

Le gouvernement fédéral n'était pas sans connaître les divers problèmes inhérents à son aide financière aux municipalités, aux termes de ses programmes précédents. Comme les programmes d'Amélioration des quartiers et d'Infrastructure municipale sous-entendaient le partage des coûts, de projet en projet, la fourniture des avantages était nettement fonction de la capacité de participation des provinces et municipalités. Ainsi, les provinces et municipalités plus riches en bénéficiaient davantage puisqu'elles étaient mieux à même de faire les frais de leur quote-part.

THE COMMUNITY SERVICES CONTRIBUTION PROGRAM

1. OBJECT

The purpose of this document is to review the Community Services Contribution Program so that a decision can be made about its future. A decision is required as soon as possible because the present agreements signed with each province terminate at the end of 1980. Provinces wish to continue the program and are pressing to conclude the negotiation of new agreements to cover the period beyond 1980. An early decision is required to allow municipalities to plan for capital expenditures in 1981.

2. BACKGROUND

2.1 Development of CSCP

The Community Services Contribution Program (CSCP) provides financial contributions to municipalities, via the provinces, for a broad range of community capital projects. The program was introduced late in 1978 as a replacement for the Neighbourhood Improvement Program (NIP), the Municipal Infrastructure Program (MIP), and the Municipal Incentive Grant Program (MIG).

The program was introduced as a result of provincial pressure for greater flexibility in federal programs in the area of community services. This was at a time when the provinces themselves were adjusting their own assistance to municipalities for the purpose of permitting greater municipal autonomy. British Columbia, Saskatchewan and Manitoba had introduced revenue sharing schemes. Quebec was revising its whole structure of municipal finance and Nova Scotia had stated its intention to introduce some form of revenue sharing. In Ontario a move toward unconditional grants had been underway since the early 1970's.

The federal government was also aware of certain problems inherent in its financial assistance to municipalities under the previous programs. Because the Neighbourhood Improvement and Municipal Infrastructure Programs involved project by project cost-sharing, the flow of benefits was significantly influenced by the ability of municipalities and provinces to participate. As a result, the wealthier municipalities and provinces were receiving more benefits since they were better able to bear their share of the cost.

At the same time, work on the municipal fiscal problem showed that shared-cost programs sometimes had the effect of worsening fiscal disparities among municipalities and not bringing about desired improvements in community services in places most in need. Municipal governments claimed that such programs distorted local priorities and reduced local autonomy.

- 4 -

Au même moment, des études sur les problèmes fiscaux des municipalités démontraient que les programmes à frais partagés avaient parfois l'effet d'aggraver les disparités fiscales entre municipalités, sans pour autant apporter des améliorations souhaitables aux équipements communautaires dans les endroits qui en avaient le plus besoin. Les autorités municipales affirmaient que de tels programmes faussaient les objectifs prioritaires locaux et réduisaient l'autonomie des municipalités.

Les dépenses imputables aux anciens programmes augmentaient rapidement. Au cours de la période comprise entre 1975 et 1978, les engagements de prêts-subventions avaient doublé, au titre du Programme d'infrastructure municipale.

Le regroupement des trois anciens programmes sous le parapluie du Programme de contributions pour les équipements communautaires accordait une plus grande souplesse, permettait au gouvernement de plafonner l'aide globale consentie aux municipalités pour les projets d'investissement dans les équipements communautaires, supprimait les distorsions qui faussaient le calibre de l'aide aux provinces et enfin, appuyait les initiatives amorcées par les provinces pour accroître l'autonomie locale. Le programme visait à accentuer la présence et à assurer l'imputabilité du gouvernement fédéral, quant à l'utilisation des deniers publics.

2.2 Exploitation du programme

Les principes et méthodes qui régissent l'exploitation du programme sont désignés dans les conventions fédérales-provinciales portant sur la période 1979 et 1980. Le gouvernement fédéral attribuait aux provinces \$150.3 millions en 1979 et \$250 millions en 1980, proportionnellement à la population urbaine et aux possibilités de revenu des municipalités. Ce niveau de financement représentait une augmentation des engagements budgétaires, mais une baisse de l'ensemble des engagements, budgétaires et non budgétaires, par rapport aux programmes précédents. Les provinces furent mises au courant que ce niveau de financement constituait le plafond de l'aide fédérale aux dépenses municipales. La formule d'attribution des fonds aux provinces assure la distribution de l'aide fédérale accordée aux équipements communautaires de façon plus équitable qu'il n'était prévu aux termes des anciens programmes, et ceci, parce que la méthode d'attribution aux provinces tient directement compte de l'aptitude des administrations locales dans chaque province à mobiliser des revenus, et des besoins d'équipements communautaires, exprimés par la population urbaine.

Les provinces choisissent les équipements communautaires

- 5 -

Expenditures under the old programs were increasing rapidly. Over the period 1975 to 1978 grants and forgiveness commitments under the Municipal Infrastructure Program increased by 100 per cent.

Incorporating the three former programs into the Community Services Program provided greater flexibility; allowed the federal government to place a cap on its aggregate assistance to municipalities for community services capital projects; eliminated distortions in the pattern of assistance to provinces; and supported provincial initiatives to permit increased local autonomy. The program was designed to ensure federal visibility and accountability for the use of federal funds.

2.2 Program Operation

The principles and method of program operations are contained in federal-provincial agreements covering 1979 and 1980. The federal government allocated \$150.3 million in 1979 and \$250 million in 1980 to the provinces on the basis of municipal revenue raising capacity and urban population. The level of funding represented an increase in budgetary commitments, but a decrease in the total budgetary and non-budgetary commitments, relative to the previous programs. The provinces were made aware that this level of funding represented the limit of federal assistance for municipal expenditures. The formula for allocating funds to provinces ensures a more equitable distribution of federal assistance for community services than that which existed under the old programs. This is because the provincial allocation method takes direct account of the ability of local governments in each province to raise revenues and of the need for community services as expressed by the urban population.

Provinces choose the types of community services eligible for funding from a range of eligible community services outlined by the federal government. These include water and sewer facilities; neighbourhood improvement; and social, cultural and recreational facilities. In addition, provinces determine the criteria to be used in allocating funds to municipalities. However, both the eligible services and methods of allocating funds to municipalities must be accepted by the federal government. Once these are accepted, provinces allot funds to eligible projects in municipalities. Provinces submit the list of projects to the federal government and, again, these must be accepted as being consistent with the eligible community services and municipal allocation criteria previously agreed to. This procedure is to ensure federal accountability for program expenditures.

- 6 -

qui leur conviennent, parmi la gamme d'équipements admissibles qu'a établie le gouvernement fédéral. Celle-ci comprend les canalisations d'eau potable et les systèmes d'égouts; l'amélioration des quartiers; les installations sociales, culturelles et récréatives. En outre, les provinces fixent les critères applicables à la répartition des fonds aux municipalités. Ces méthodes toutefois, de même que les équipements admissibles, sont assujettis à l'approbation du gouvernement fédéral. Dès cet agrément, les provinces répartissent les fonds aux projets municipaux admissibles. Les provinces déposent la liste des projets devant le gouvernement fédéral, et, une fois de plus, ils doivent être jugés compatibles avec les équipements communautaires admissibles et les critères municipaux d'attribution, préalablement convenus. Cette façon de procéder vise à assurer l'imputabilité du gouvernement fédéral au chapitre des dépenses affectées au programme.

Au cours de la première année du programme, à titre informel et préalablement à la présentation des demandes en bonne et due forme, le gouvernement fédéral n'a pas hésité à orienter considérablement les provinces, sur le choix de projets qui seraient jugés acceptables. Toutefois, il a fallu dans un cas, refuser officiellement un projet. Il s'agissait d'une municipalité requérant de l'aide pour son parc industriel. C'est là un exemple du processus d'approbation officielle des projets par le gouvernement fédéral, qui distingue le PCEC des programmes financés globalement.

L'accord d'exploitation convenu avec chaque province garantit que le public porte au crédit du gouvernement fédéral, le mérite de ses dépenses à l'appui des équipements communautaires locaux. Des communiqués de presse conjoints, publiés au moins deux fois l'an, annoncent l'attribution de fonds aux municipalités et l'on prévoit annuellement un rapport d'étape, faisant le point sur les activités du programme dans chaque province. Le relevé qui accompagne tout chèque adressé aux municipalités établit clairement le montant de la contribution fédérale. La convention prévoit également la participation de représentants du gouvernement fédéral, lors des cérémonies d'ouverture des projets subventionnés.

Le double emploi administratif a été supprimé depuis que le gouvernement fédéral n'a plus à poursuivre un examen attentif et détaillé des projets individuels. Ainsi, les frais d'administration imputés au gouvernement fédéral ont considérablement baissé. L'administration des programmes antérieurs avait exigé en 1977 environ 50 années-employés, comparativement à 7, pour l'administration du PCEC. En outre, le gouvernement fédéral ayant cessé de vérifier rigoureusement les projets, l'autonomie locale s'est accrue. Cette démarche est complémentaire à

- 7 -

In the first year of the program, the federal government provided a great deal of direction on an informal basis to the provinces prior to formal project applications on which types of projects would be acceptable. But in one case formal rejection of a project application had to be given. This was in the case of a municipality applying for assistance for an industrial park. It is this process of formal federal government approval of projects which distinguishes CSCP from block funding programs.

The operating agreements with each province ensure that the federal government receives public credit for its expenditures in support of local community services. Joint press releases are issued at least twice a year to announce the allocation of funds to municipalities and an annual progress report reviewing the operation of the program in each province is to be prepared. A statement accompanying each cheque forwarded to municipalities by the province clearly identifies the federal contribution. The agreements also call for the participation of federal representatives in opening ceremonies for funded projects.

Duplication in administration has been eliminated since the federal government is no longer involved in detailed project by project scrutiny. As a result, administrative costs to the federal government have been substantially reduced. Approximately 50 staff years were devoted to the administration of the former programs in 1977 as opposed to 7 for the administration of CSCP. In addition, the elimination of detailed federal scrutiny has increased local autonomy. This complements the shift by the provincial governments to a system of grants which are less conditional than they were before.

Under CSCP, federal control over program costs is strictly maintained. Program expenditures are determined in advance of the payment of funds. The existing operating agreements with the provinces set expenditure levels for the 1979 program year at \$150M and for the 1980 program year at \$250M.

3. FACTORS

3.1 Assistance to Municipalities

a) Federal Objectives

The rationale for federal assistance to municipal governments in providing services hinges on whether these services are essential to the achievement of federal objectives. The evidence suggests that the federal government already believes that some of the services which local governments provide are essential and should be available to all Canadians.

- 8 -

l'évolution des gouvernements provinciaux vers des méthodes de subventions moins liées à des conditions qu'elles ne l'étaient auparavant.

Aux termes du PCEC, le gouvernement fédéral régit strictement le coût du programme: les dépenses imputées au programme sont déterminées avant tout versement de fonds. Les accords d'exploitation auxquels sont présentement assujetties les provinces prévoient des niveaux de dépenses fixés à \$150 millions en 1979 pour l'année d'exercice du programme et à \$250 millions, en 1980.

3. FACTEURS

3.1 Aide aux municipalités

a) Objectifs fédéraux

La raison d'être de l'aide fédérale consentie aux administrations municipales pour l'installation d'équipements communautaires repose sur un impératif, à savoir: ces services sont-ils essentiels à l'atteinte des objectifs fédéraux. Les faits laissent entendre que le gouvernement fédéral ne doute plus que certains des services fournis par les administrations municipales sont essentiels et devraient être accessibles à tous les Canadiens.

A titre d'exemple de premier ordre, citons la protection de l'environnement. Il faut, pour protéger la santé de la population canadienne, un approvisionnement suffisant d'eau potable. Il importe également à cette fin d'épurer les eaux usées. Les délégués canadiens à la Conférence sur l'habitat en 1976 ont déclaré en termes énergiques, leur intention de poursuivre ces buts en veillant à ce que toutes les localités puissent s'approvisionner à une source fiable d'eau propre avant 1980, et à ce que toutes les agglomérations assez peuplées disposent d'un niveau convenable de traitement des eaux usées avant 1985. Le gouvernement fédéral manifeste également son intérêt soutenu envers la propreté du milieu, par l'entremise du ministère de l'Environnement.

Les équipements communautaires jouent également un rôle important dans la politique fédérale sur l'habitation. En effet, il faut assurer aux logements de l'eau propre, l'élimination et l'épuration des eaux usées, des routes, des installations récréatives, culturelles et sociales, et prévenir que les terrains avoisinants soient utilisés à des fins qui amoindrirent l'habitabilité de ces logements. A défaut de ces équipements, il devient impossible de fournir des logements convenables à des prix abordables. Le rapport de la Commission fédérale/provinciale sur l'offre et le prix des terrains viabilisés, signalait l'importance de la relation

- 9 -

A prime example is environmental protection. An adequate supply of potable water is required to maintain the health of the Canadian population. Sewage treatment is also required to maintain the health of Canadians. The Canadian delegation made a strong commitment at the Habitat conference in 1976 to pursue these goals by undertaking that all communities would have a reliable source of clean water by 1980 and that all settlements of a significant size have an adequate level of sewage treatment by 1985. The federal government has also exercised its on-going concern for a clean environment through the operations of the Department of the Environment.

Community Services also plays an important role in federal housing policy. Housing requires clean water, sewage disposal and treatment, roads, social cultural and recreational facilities and protection from adjacent land uses which detract from the livability of the housing unit. Without these services, it is not possible to provide adequate, suitable and affordable housing units. The Report of the Federal/Provincial Task Force on the Supply and Price of Serviced Residential Land emphasized the importance of the relationship between serviced land and an adequate supply of housing at affordable prices. Studies in the area of social housing have consistently made clear that low income households tend to live in neighbourhoods and communities characterized by poor community services.

Experience in Canada, as well as other countries, has shown that substandard housing cannot be successfully revitalized unless neighbourhood facilities are also improved. Investment in neighbourhood and community facilities tend to heighten homeowner confidence in the future quality of the neighbourhood and result in greater efforts to maintain and improve existing housing units. In Canada, this relationship is explicitly recognized by focussing assistance under the Residential Rehabilitation Assistance Program on geographic areas designated by a municipality or a province as a neighbourhood improvement area. Similarly, in the United States, rehabilitation loan money is largely available only in designated areas where neighbourhood improvement is taking place. For many of the same reasons rehabilitation programs in the Netherlands, France and West Germany emphasize the linkage between community improvements and private incentives for housing rehabilitation.

Other activities of local governments which affect the achievement of federal objectives include the provision of recreation facilities, including open space and parks, and the provision of social and cultural facilities. The Secretary of State's Fitness and Amateur Sport Program seeks to raise the fitness level of Canadians and to increase their participation

- 10 -

entre les terrains viabilisés et l'offre d'habitations à prix abordables et en nombre suffisant. Les études dans le domaine du logement social ont toujours clairement démontré que les ménages à faible revenu sont portés à s'établir dans les quartiers et agglomérations caractérisés par l'insuffisance d'équipements communautaires.

L'expérience, tant au Canada que dans d'autres pays, a prouvé que les quartiers délabrés ne peuvent être revitalisés à moins qu'on en améliore en même temps les équipements communautaires. L'investissement dans les installations communautaires et dans l'aménagement des quartiers tend à rehausser la confiance des propriétaires-occupants dans la qualité future du voisinage et mène à un effort renouvelé quant à l'entretien et à l'amélioration des logements existants. Le gouvernement canadien tient manifestement compte de cette dépendance lorsque, en vertu de son Programme d'aide à la remise en état des logements, il axe son aide sur des secteurs géographiques désignés, par une municipalité ou une province, comme étant une zone d'amélioration des quartiers. De façon analogue, aux Etats-Unis les fonds destinés aux prêts pour la remise en état sont largement réservés à des zones désignées où l'on procède à l'amélioration des quartiers. Pour de multiples raisons similaires, les programmes de remise en état aux Pays-Bas, en France et en Allemagne de l'Ouest, mettent l'accent sur le raccord reliant l'amélioration des équipements communautaires et l'encouragement donné aux propriétaires sur le plan de la rénovation.

La prévision d'aires récréatives, y compris les parcs et les espaces verts, les aménagements d'ordre social ou culturel comptent parmi les autres activités des administrations locales qui influent sur l'atteinte des objectifs du gouvernement fédéral. Le programme du Secrétariat d'Etat, Santé et sport amateur, vise à augmenter la bonne forme des Canadiens et à stimuler leur participation aux sports amateurs et aux loisirs actifs. Par l'entremise du Secrétariat d'Etat, le gouvernement fédéral s'intéresse également à l'essor des aspects culturels et sociaux de la vie des Canadiens.

Au Secrétariat d'Etat, la direction du Multiculturalisme encourage la croissance d'une société dans laquelle les groupes et les personnes possèdent d'égales chances de s'épanouir et de manifester leur individualité culturelle, en tant que partie intégrante de la vie canadienne.

Enfin, le gouvernement fédéral a exprimé son intérêt à promouvoir le transport urbain comme moyen de réaliser ses objectifs en matière de conservation de l'énergie. Ces objectifs seront également atteints par le biais

- 11 -

in physical recreation and amateur sport. The federal government is also developing social and cultural aspects of Canadian life through the activities of the Secretary of State. The Multiculturalism Branch of the Secretary of State encourages the development of a society in which individuals and groups have an equal chance to develop and express their cultural identity as an integral part of Canadian life.

Finally, the federal government has indicated its interest in promoting urban transit as a means of achieving energy conservation objectives. Such objectives can also be achieved through local government actions to insulate public buildings and to convert solid waste to energy.

b) Need for Assistance to Municipalities

Analysis of the financial situation of Canadian municipalities indicates that some municipalities are better able to provide adequate levels of community services in some municipalities is a direct result of their fiscal circumstances. Municipalities with a weak tax base are often unable to provide an adequate level of community services. In addition, the expenditure needs of some local governments are higher than others due to circumstances such as weather, terrain, or the socio-economic characteristics of their residents.

There is much variation among municipalities with respect to revenue capacity, both within and between provinces.

TABLE I
MUNICIPAL CAPACITIES, 1979

<u>Province</u>	<u>Revenue Capacity Index</u>
NFLD	66.6
PEI	67.9
NS	72.0
NB	72.1
QUE	90.0
ONT	111.2
MAN	97.2
SASK	95.5
ALTA	111.3
BC	108.1

Municipalities in provinces with strong municipal tax capacities have higher levels of community services than municipalities in provinces with low tax

- 12 -

des mesures que prendront les administrations locales en vue de l'isolation thermique des édifices publics, et de la conversion en énergie, des résidus urbains.

b) Besoin d'aide dans les municipalités

L'analyse de la situation financière des municipalités canadiennes indique que certains, mieux que d'autres, peuvent s'offrir un degré convenable d'équipements collectifs. L'état déplorable des équipements collectifs dans certaines municipalités résulte directement de leurs moyens fiscaux. Les municipalités qui disposent d'une faible assiette fiscale sont souvent incapables de fournir des équipements collectifs satisfaisants. En outre, la dépense nécessitée dans certaines administrations locales est plus élevée qu'ailleurs, en raison de circonstances telles que le climat, le sol ou les caractéristiques socio-culturelles des habitants.

En matière de ressources fiscales, on constate bien des écarts entre les municipalités, tant dans les provinces qu'entre elles.

TABLEAU I

RESSOURCES FISCALES DES MUNICIPALITES EN 1979

<u>Province</u>	<u>Indice des ressources fiscales</u>
T.-N.	66.6
I.-du-P.-E.	67.9
N.-E.	72.0
N.-B.	72.1
QUE.	90.0
ONT.	111.2
MAN.	97.2
SASK.	95.5
ALB.	111.3
C.-B.	108.1

Dans les provinces où les municipalités disposent de généreuses ressources fiscales, on remarque un niveau supérieur d'équipements collectifs, par rapport aux provinces où sont faibles les ressources municipales en matière de fiscalité. Un semblable écart se manifeste à l'examen des diverses municipalités dans une même province. Il existe des variations prononcées dans les ressources fiscales individuelles des municipalités: de faibles ressources fiscales aboutissent à des niveaux plus faibles de services. Dans toutes les provinces, certaines municipalités ont besoin d'aide pour se doter d'équipements communautaires.

- 13 -

capacities. A similar pattern emerges when municipalities within each province are examined. There is wide variation in the tax capacity of individual municipalities. Low tax capacities result in lower levels of services. Some municipalities in all provinces are in need of assistance in the provision of community services.

c) Significance of CSCP Assistance to Municipalities

The current CSCP funding level of \$250 million per annum represents about 9.3% of the estimated expenditures on construction by municipal governments in 1980. However, the significance of the federal contribution is even more apparent when it is recognized that CSCP is not intended to assist in the provision of certain major municipal capital facilities such as schools and hospitals. With regard to sewer and water facilities, CSCP will provide \$165 million in 1980, accounting for 14.2% of the estimated 1980 construction expenditures by municipalities on these facilities.

The significance of the program varies from one province to another. Table II shows that the proportion of applicable municipal capital expenditures accounted for by CSCP. These estimates show that CSCP assistance is of particular significance in provinces such as Newfoundland, Prince Edward Island and Nova Scotia.

TABLE II

PROVINCE	MUNICIPAL INVESTMENT excluding education, health, welfare. 1980 Estimate \$M	CSCP CONTRIBUTIONS 1980 \$M	CSCP CONTRIBUTION as a % OF MUNICIPAL CAPITAL EXPENDITURES
NFLD	44.080	6.950	15.76
PEI	4.523	1.450	32.05
NS	46.239	9.200	19.89
NB	104.111	6.950	6.67
QUE	1,101.555	78.450	7.12
ONT	1,193.749	85.950	7.20
MAN	144.375	10.450	7.23
SASK	131.224	7.700	5.86
ALTA	329.916	17.700	5.36
BC	405.120	25.200	6.22

Source: CMHC Local Government Finance, Stat. Can.

- 14 -

c) Incidence de l'aide aux municipalités au titre du PCEC

Le niveau actuel du financement accordé en vertu du PCEC totalise \$250 millions par année, soit environ 9.3% de la dépense estimative affectée à la construction, par les administrations municipales en 1980. Toutefois, l'incidence de la contribution fédérale devient encore plus évidente s'il est admis que le PCEC n'a pas pour but d'aider les municipalités à financer certaines immobilisations d'ordre majeur telles que les écoles et les hôpitaux. En ce qui a trait aux canalisations d'eau et aux systèmes d'égouts, le PCEC versera \$165 millions en 1980, soit 14.2% de la dépense estimative affectée à la construction de ces installations par les municipalités.

L'incidence du programme varie d'une province à l'autre. Le tableau II fait état, au poste de la dépense municipale, de la part des immobilisations admissibles imputées au PCEC. Ces chiffres démontrent que l'aide consentie au titre du Programme revêt une importance particulière dans les provinces telles que Terre-Neuve, l'Ile-du-Prince-Edouard et la Nouvelle-Ecosse.

TABLEAU II

PROVINCE	INVESTISSEMENT MUNICIPAL sauf éducation, santé, bien- être. Prévision pour 1980 en millions de dollars	CONTRIBU- TION AU TITRE DU PCEC EN 1980 en millions de dollars	CONTRIBUTION AU TITRE DU PCEC, exprimée en % de la dépense d'immobili- sations municipale en millions de dollars
T.-N.	44.080	6.950	15.76
I.-du-P.-E.	4.523	1.450	32.05
N.-E.	46.239	3.200	19.89
N.-B.	104.111	6.950	6.67
QUE.	1,101.555	78.450	7.12
ONT.	1,193.749	85.950	7.20
MAN.	144.375	10.450	7.23
SASK.	131.224	7.700	5.86
ALB.	329.916	17.700	5.36
C.-B.	405.120	25.200	6.22

Source: SCHL - Finances des administrations publiques locales au Canada, Stat. Can.

- 15 -

d) Interaction with Municipalities

The provision of financial assistance to municipalities opens up a line of communication between the federal government and a vast number of local governments across Canada. This affords an opportunity for the federal government to be fully informed of the changing needs and concerns of Canadians at the local level. Moreover, municipalities view the provision of federal assistance for community services as concrete evidence of federal interest in local and community affairs.

3.2 Employment Creation

Expenditures under CSCP suggests that employment effects are also important. It is estimated that the \$250 million annual expenditure by the federal government under CSCP results in 4,093 direct jobs in non-residential construction. When the secondary or indirect employment effects are taken into account, the job creation aspect of CSCP expands to 8,700.

The employment aspect of CSCP is especially important because of current high rates of unemployment in the construction sector. The national unemployment rate in the construction sector stood at 11.9% in June, 1980 in contrast to the 7.8% unemployment rate for the labour force as a whole.

CSCP also generates employment in those provinces where it is most needed. Provinces receiving relatively more funds due to their lower municipal tax capacities are also those which suffer from high unemployment in the construction sector. As of June 1980, 24.2 per cent of the construction labour force was unemployed in Newfoundland, 14.9 per cent in Nova Scotia, 11.0 per cent in Prince Edward Island and 14.2 per cent in Quebec.

3.3 CSCP Funds as a Replacement for Provincial Funds

It is possible that federal support of local governments might have resulted in a reduction of provincial support. However, the latest available information from the 1980-81 Provincial Estimates indicates that this has not occurred. Of the nine provinces for which information is available, six experienced increases in their transfers to municipalities. The decrease in transfers in Quebec can be explained by a wholesale change in fiscal relationships between the province and the municipalities.

- 16 -

d) Réciprocité de la part des municipalités

L'aide financière aux municipalités ouvre une voie de communication entre le gouvernement fédéral et un nombre incalculable d'administrations locales, d'un bout à l'autre du Canada. Le gouvernement fédéral y trouve également l'occasion d'être parfaitement informé sur l'évolution des inquiétudes et des besoins locaux chez les Canadiens. En outre, les municipalités envisagent l'aide fédérale pour les équipements communautaires comme la manifestation concrète de l'intérêt du gouvernement fédéral dans les affaires communautaires et locales.

3.2 Création d'emplois

La dépense aux termes du PCEC sous-entend que les effets du programme sur l'emploi sont également d'importance. On estime que, de la dépense annuelle de \$250 millions affectée au PCEC par le gouvernement fédéral, découlent directement 4 093 emplois dans le secteur de la construction non résidentielle. Si l'on tient compte des effets secondaires ou indirects, l'aspect créateur d'emploi du PCEC augmente jusqu'à 8 700.

Cet élément de création d'emploi du PCEC revêt une importance particulière en raison des taux élevés de chômage enregistrés à l'heure actuelle chez les travailleurs de la construction. Dans ce secteur, le taux de chômage au niveau national se situait à 11.9% en juin 1980 alors que le taux global, pour l'ensemble des travailleurs, ne totalisait que 7.8%.

Le PCEC engendre également de l'emploi dans les provinces qui en ont le plus besoin. Les provinces qui reçoivent relativement plus de fonds, en raison de leurs faibles ressources fiscales, sont également les plus atteintes par les taux élevés du chômage dans le secteur de la construction. En juin 1980, 24.2 pour cent des travailleurs de la construction étaient sans travail à Terre-Neuve, 14.9, en Nouvelle-Ecosse, 11.0 dans l'Île-du-Prince-Édouard et 14.2 au Québec.

3.3 Fonds du PCEC se substituant aux fonds provinciaux

L'aide consentie aux administrations locales par le gouvernement fédéral aurait pu entraîner une réduction de l'aide provinciale. Il n'en est rien, comme l'indiquent les derniers chiffres relevés sur les Prévisions budgétaires des provinces pour 1980-1981. Des neuf provinces dont nous avons pu consulter les chiffres, six augmentaient leurs transferts aux municipalités. La baisse des transferts au Québec s'explique par les modifications massives apportées aux relations fiscales entre la province et les municipalités.

- 17 -

TABLE III

Province	CSCP Type Grants	
	1980/81	1979/80
	(\$M's)	
NFLD	47.10	35.30
PEI	4.11	2.6
NS	n.a.	101
NB	71.27	67.97
QUE	690.30	891
ONT	1461.4	997
MAN	75.0	78.3
SASK	83.45	85.3
ALTA	345.15	334.4
BC	312.15	235.0

3.4 CSCP and Flexibility

CSCP was designed to increase flexibility in the use of federal funds to allow greater provincial and local autonomy and to provide the federal and provincial governments with distinct roles. The success of the program in promoting federal/provincial relations is evident from the comments of provincial officials on the signing of agreements and thereafter. For example,

The Honourable George Proud, Department of Municipal Affairs, Prince Edward Island:

"This agreement provides a degree of flexibility for the provinces if they wish to change their priorities following a review of individual projects. I feel that under this new program, both federal and provincial governments are responding better to the local needs and conditions."

The Honourable Claude Bennett, Ministry of Housing, Ontario:

"I am particularly pleased with the signing of these agreements because they provide concrete evidence of the type of progress which can be made in the area of Federal/Provincial program disentanglement."

"To have this program continued is major to my Ministry's objective of facilitating the provision and maintenance of adequate housing ..."

Provinces have taken advantage of the increased flexibility available to them under CSCP even though there has only been limited opportunity to do so. The distribution of funding commitments has altered from that experienced under the former programs.

- 18 -

TABLEAU III

<u>Province</u>	Suventions de type PCEC <u>1980 - 1981</u>	Subventions de type PCEC <u>1979 - 1980</u>
	(en millions de dollars)	
T.-N.	47.10	35.30
I-du-P.-E.	4.11	2.6
N.E.	n.a.	101
N.B.	71.27	67.97
QUE.	690.30	891
ONT.	1461.4	997
MAN.	75.0	78.3
SASK.	83.45	85.3
ALB.	345.15	334.4
C.-B.	312.15	235.0

3.4 LE PCEC ET LA FLEXIBILITE

Le PCEC a été conçu dans le but d'accorder plus de flexibilité dans l'utilisation des fonds fédéraux, afin de permettre une plus grande autonomie tant au niveau provincial qu'au niveau municipal et d'assigner des rôles distincts aux gouvernements fédéral et provinciaux. Pour ce qui est de favoriser les relations fédérales-provinciales, le succès du programme est évident, si l'on s'en tient aux observations faites par les fonctionnaires provinciaux lors de la signature des accords et par la suite. Voici ce que certains d'entre eux ont déclaré:

L'honorable George Proud, ministre des Affaires municipales, Ile-du-Prince-Edouard:

"Cet accord donne aux provinces un certain degré de flexibilité en ce sens qu'il leur permet de modifier leurs priorités à la suite d'une révision distincte de chaque projet. J'ai le sentiment que par le biais de ce nouveau programme, les gouvernements fédéral et provinciaux répondent mieux aux besoins et aux conditions locales."

L'honorable Claude Bennett, ministre du Logement, Ontario:

"La conclusion de ces accords me procure un vif plaisir, car ils sont la preuve décisive des progrès qui peuvent se faire dans le désenchevêtrement des programmes fédéraux et provinciaux."

"La continuation de ce programme est essentielle à l'objectif de mon ministère, qui consiste à favoriser la fourniture et l'entretien de logements satisfaisants..."

- 19 -

TABLE IV
DISTRIBUTION OF FEDERAL FUNDING FOR
COMMUNITY SERVICES

<u>Expenditure Category</u>	<u>CSCP \$</u>	<u>Former Programs \$</u>
Water and Sewer	62.4	58.8
Social, Recreational and NIP	24.1	23.2
Municipal Incentive Grant	5.6	18.0
Miscellaneous .	7.9	0

3.5 Alternatives for Providing Assistance

A number of options for the provision of federal assistance to municipalities exist. Under the Community Services Program, a set amount of funds are provided to assist municipalities in meeting the costs of specific municipal capital expenditures. Federal assistance to municipalities has traditionally focussed on capital expenditures. This has been so because such expenditures are generally large and related more to federal concerns such as water quality and overall community environments.

It would be possible, however, to provide such assistance in the form of sharing the costs of eligible projects with municipalities. This was the approach followed prior to the introduction of the Community Services Contribution Program through the Municipal Infrastructure and Neighbourhood Improvement Programs. The advantage of this approach was that it provided some assurance that federal funds were applied for the attainment of specific objectives of interest to the federal government. Against this, the shared-cost approach had the disadvantages of limiting federal assistance to provinces and municipalities best able to avail themselves of this assistance rather than to those municipalities most in need of specific capital projects and of making it difficult for the federal government to limit its expenditures because of both the responsive nature of shared-cost programs and the fact that other orders of government viewed specific purpose programs as committing the federal government to providing assistance for all eligible projects.

Another alternative would be block funding. A given level of assistance could be provided to municipalities via the provinces with municipalities free to use these funds as they choose. This has the advantages of allowing municipalities complete freedom in expenditure decisions and administrative simplicity.

- 20 -

Les provinces ont su tirer profit de la souplesse accrue dont ils jouissent en vertu du PCEC, bien que les occasions de le faire n'aient pas été nombreuses. La répartition des engagements de fonds s'est modifiée par rapport aux anciens programmes.

TABLEAU IV
REPARTITION DES FONDS FEDERAUX
POUR LES EQUIPEMENTS COMMUNAUTAIRES

<u>Catégorie de dépenses</u>	<u>PCEC</u>	<u>Anciens programmes</u>
	%	%
Eau et égouts	62.4	58.8
Installations sociales, récréatives et PAQ	24.1	23.2
Subventions d'encouragement aux municipalités	5.6	18.0
Divers	7.9	0

3.5 Autres moyens de fournir l'aide

Il existe un certain nombre d'options pour accorder l'aide fédérale aux municipalités. En vertu du Programme de contributions pour les équipements communautaires, un montant fixe de fonds est disponible afin d'aider les municipalités à couvrir certaines dépenses en immobilisations précises. En principe, l'aide fédérale s'est toujours adressée aux dépenses en immobilisations. La raison de cette pratique c'est qu'il s'agit généralement de grosses dépenses qui se rattachent davantage aux domaines propres du gouvernement fédéral, comme la qualité de l'eau et l'environnement global des collectivités.

Il serait possible, néanmoins, de fournir cette aide sous forme de frais partagés avec les municipalités pour des projets admissibles. C'était la méthode employée préalablement à l'introduction du Programme de contributions pour les équipements communautaires, par le biais des programmes d'Infrastructure municipales et d'Amélioration des quartiers. L'avantage de cette méthode c'est qu'elle offrait l'assurance, dans une certaine mesure, que les fonds fédéraux seraient consacrés à la réalisation d'objectifs précis présentant quelque intérêt pour le gouvernement fédéral. En revanche, la méthode des coûts partagés avait le désavantage de confiner l'aide fédérale dans les provinces et municipalités qui sont le mieux en mesure de s'en prévaloir. En outre plutôt que de l'offrir aux municipalités qui ont le plus besoin

- 21 -

Against this it would represent the termination of the federal commitment to assisting municipalities with capital projects of concern to the federal government; it would not necessarily contribute to improvements in public service; and it would reduce federal accountability and recognition for the application of funds.

Finally, the federal government might express its concern for local public services by a concern about municipal tax burdens and through some form of property tax credits. This approach has very significant administrative problems. Municipalities across the country vary widely in the degree to which they rely on property taxes and user charges to finance local public services. These differences would have to be taken into account if an equitable tax credit system were to be put in place. Moreover, property tax credits because they assist individuals facing high tax burdens, which may in part be due to preferences for local public services rather than the need for such services, fail to address adequately the problem of fiscal need. Finally, there is no assurance that the increased tax room would be occupied by a municipal government and used to improve the level of local public services.

4. ALTERNATIVES

There are three alternatives to be considered with respect to the continuation of CSCP. First, the program could be continued on a long-term basis by entering into agreements with the provinces for a period of three to five years. Second, CSCP could be continued for a one-year period with a decision on the long-term future of the program to be taken upon completion of a general review of federal-provincial transfer payments. The third alternative is to terminate CSCP at the end of 1980 when the existing agreements expire. These alternatives are outlined below.

4.1 Continue CSCP on a Long-Term Basis

Provinces are pressing to enter into long-term agreements on CSCP for a period of three to five years. Under such agreements, provinces will wish to include an escalator to be applied to the current annual funding level of \$250 million. The establishment of a set funding level without an escalator would allow the federal government to decrease its relative commitment to the program over time. An escalator in line with federal expenditure targets would maintain the relative commitment to the program. Moreover since such targets are likely to be less than other potential escalators, such as the increase in the GNE deflator or the CPI, it would limit increases to amounts in line with federal expenditure targets.

- 22 -

d'entreprendre des projets d'immobilisations, elle empêchait le gouvernement fédéral de limiter ses dépenses à cause, d'une part, de la vive participation que suscitent les programmes à frais partagés et d'autre part, du fait que d'autres niveaux de gouvernement voyaient dans les programmes qui visent à des fins précises, un engagement de la part du gouvernement fédéral de fournir son aide à l'égard de tous les projets admissibles.

Un autre des moyens serait le financement global. Il s'agirait d'accorder un montant déterminé aux municipalités par l'entremise des provinces, en laissant aux municipalités la liberté d'utiliser ces fonds à leur guise. Cette méthode comporte les avantages, premièrement, de permettre aux municipalités de prendre leurs décisions de dépenses en toute liberté et, ensuite, de simplifier les formalités administratives. Par contre, elle mettrait fin à l'engagement du gouvernement fédéral selon lequel il accorde son aide aux municipalités à l'égard de projets qui lui présentent quelque intérêt; d'autre part, elle ne contribuerait pas nécessairement à l'amélioration des équipements collectifs et réduirait l'imputabilité du gouvernement fédéral et la reconnaissance de son rôle dans l'utilisation des fonds.

Enfin, le gouvernement fédéral pourrait exprimer l'intérêt qu'il porte aux équipements communautaires en se penchant sur le poids des taxes municipales et en appliquant une forme de crédit d'impôt pour les taxes foncières. Cette méthode implique des problèmes complexes d'administration. La mesure dans laquelle les municipalités dépendent des taxes foncières et des charges perçues aux usagers, pour financer les équipements communautaires locaux, varie considérablement d'un bout à l'autre du pays. Pour qu'un système de crédit d'impôt sur les taxes foncières soit équitable, il faudrait que ces différences entrent en ligne de compte. En outre, le fait que les crédits d'impôt sur les taxes foncières aident les gens grevés de charges fiscales élevées, qui peuvent résulter en partie de préférences pour certains équipements communautaires locaux, plutôt que du besoin de ces services, fait que ce système ne répond pas efficacement au besoin de ressources fiscales. En définitive, rien ne prouve que cette marge accrue de taxation passerait à l'administration municipale et servirait à l'amélioration de la qualité des équipements communautaires au niveau local.

4. DIFFERENTES POSSIBILITES

Pour la continuation du PCEC, trois options sont possibles. D'abord, le programme pourrait se poursuivre à long terme, en passant des accords avec les provinces pour une période allant de trois à cinq

- 23 -

The Federal government is currently undertaking a comprehensive review of Federal/Provincial programs. For this reason, it would be premature to enter into long term agreements at this time.

4.2 Continue CSCP and Review in the Context of Federal-Provincial Transfer Programs

This option would involve the continuation of CSCP for a one-year period with a decision on the long term future of the program to be made once the current review of federal-provincial transfer programs is completed.

Concern has been growing over the size and growth of federal transfers to the provinces particularly in light of the fiscal circumstances of the provinces as compared to the federal government. The Community Services Contribution Program is to be included in a review of all federal provincial transfers for the purpose of reducing the apparent and growing imbalance caused by the size and growth of federal transfer payments to the provinces. Since this review is to be completed in the fall of 1980, provinces could be informed that the program would be considered in this context and that an immediate decision would not now be made on its long-term future.

4.3 Discontinue CSCP

Termination of financial assistance to municipalities by discontinuing CSCP immediately would result in a decrease in federal expenditures of \$250 million per annum in the fiscal years beyond 1981/82. However, termination of CSCP assistance would result in decreased construction activity at a time when unemployment in the industry is expected to be high. Removal of federal support would result in difficulties for provinces and municipalities in terms of municipal fiscal planning and would provoke a strong reaction by provincial and municipal governments.

Such difficulties could be eased somewhat under two other options for terminating the program:

- a) Extend CSCP for one year on the understanding that the program would not be continued. This option would provide a one year period for provinces and municipalities to adjust.
- b) Phase-out CSCP over a period of three years with decreasing funding levels. For example: \$250 million, \$150 million, \$ 50 million. This option would provide a three year adjustment and would permit the completion of long-term projects begun under CSCP on the expectation of continued federal assistance.

- 24 -

ans. Ensuite, le PCEC pourrait se poursuivre pour une période d'un an et une décision quant à l'avenir à long terme du programme pourrait être prise à l'issue d'une étude générale des paiements de transferts d'impôts fédéraux-provinciaux. Enfin, il s'agirait de mettre un terme au PCEC à la fin de 1980, soit à l'expiration des accords actuels. Ces trois possibilités sont décrits ci-après.

4.1 Continuation du PCEC à long terme

Les provinces insistent sur la conclusion d'accords à long terme dans le cadre du PCEC, soit pour une période allant de trois à cinq ans. Aux termes de ces accords, les provinces souhaiteront qu'on les fasse bénéficier d'une augmentation progressive du financement annuel actuel de \$250 millions. L'établissement d'un montant de financement fixe, sans augmentation progressive, permettrait au gouvernement fédéral de réduire, à la longue, son engagement relativement au programme. Une augmentation progressive, compatible avec les prévisions des dépenses fédérales, maintiendrait l'engagement vis-à-vis du programme. De plus, étant donné que ces prévisions seront vraisemblablement inférieures à d'autres augmentations progressives éventuelles, notamment l'augmentation de l'IPC ou de l'indice de déflation du DNB, cela limiterait les augmentations à des montants compatibles avec les prévisions fédérales.

Le gouvernement fédéral procède actuellement à une étude complète des programmes fédéraux-provinciaux. C'est pourquoi il serait prématuré de conclure des accords à long terme avec les provinces, en ce moment.

4.2 Continuer le PCEC et le réexaminer dans le contexte des programmes de transferts fédéraux-provinciaux

Il s'agirait ici de continuer le PCEC pour une période d'un an, puis d'arrêter une décision quant à l'avenir à long terme du programme, à l'issue de l'étude en cours des programmes de transferts fédéraux-provinciaux.

Les inquiétudes se multiplient au sujet de l'importance et de l'accroissement des paiements de transferts du gouvernement fédéral aux provinces, compte tenu surtout de la conjoncture fiscale des provinces par rapport à celle du gouvernement fédéral. Le Programme de contributions pour les équipements communautaires sera compris dans l'étude globale des transferts fédéraux-provinciaux, ayant pour objet de réduire l'inégalité croissante, selon toute apparence, provoquée par l'importance et l'accroissement des paiements de transferts du gouvernement fédéral aux provinces. Etant donné que cette étude doit se

- 25 -

However, it would be premature to decide the long-term future of CSCP until the review of federal-provincial programs is completed.

Withdrawal from CSCP would signify the final withdrawal of the Federal Government from programs of urban infrastructure and it would remove the major remaining programmatic basis for federal municipal dialogue and debate.

5. FINANCIAL CONSIDERATIONS

Cancellation of CSCP with no compensating transfer of funds through other distribution mechanisms or other programs would decrease federal expenditures by \$250 million per year for fiscal 1982/83 and beyond. The financial implications of continuing the program would depend on: the number of years for which the program would be continued; the annual level of funding. There are a number of options as indicated above regarding the term and funding level which could be considered.

6. FEDERAL/PROVINCIAL RELATIONS CONSIDERATIONS

Provinces entered into the new agreements in 1978/79 with the understanding that CSCP would be a long-lasting program. Provision is made for the negotiation of long-term agreements in each of the present federal-provincial agreements on CSCP. The provinces played a major role in the design of the program. Provinces have repeatedly expressed their satisfaction with the program and want it to continue. Some are counting on the continuation of the program to complete large infrastructure projects begun under the present agreements.

Provincial opposition to the discontinuation of the program might be tempered if it were examined in context of an overall review of federal/provincial transfers.

7. OTHER CONSIDERATIONS

Municipalities view CSCP as their federal program and its termination would meet with adverse reaction from municipal spokesmen. This is evident from the concern expressed by the Federation of Canadian Municipalities with regard to the program's future. Its loss would be viewed as a sign of diminished federal government interest in community and social conditions in municipal areas. Cancellation of the program would end a long standing commitment by the federal government to municipalities and result in decreased federal visibility at the local level.

- 26 -

terminer au cours de l'automne de 1980, les provinces pourraient être mis au fait que le programme sera pris en considération dans ce contexte et qu'il n'est pas question d'arrêter une décision en ce moment concernant son avenir à long terme.

4.3 Mettre un terme au PCEC

La cessation de l'aide financière aux municipalités en mettant fin immédiatement au PCEC, aurait pour résultat de réduire les dépenses fédérales de \$250 millions par an pour les années financières après 1981-1982. Cependant, la cessation de l'aide financière aux termes du PCEC provoquerait une diminution de l'activité dans l'industrie du bâtiment à une époque où on envisage un taux de chômage élevé dans cette industrie. La fin de l'appui fédéral aurait pour conséquence de mettre en difficulté les provinces et les municipalités, quant à la planification fiscale pour les municipalités, d'autant plus que cela donnerait lieu à de vives réactions de la part des gouvernements provinciaux et des administrations municipales.

Ces difficultés pourraient être quelque peu atténuées en mettant à profit deux autres moyens de cesser le programme:

- a) Prolonger le PCEC d'un an, à condition que le programme s'arrête là. Cette option donnerait aux provinces et aux municipalités un an pour faire face à la situation.
- b) Eliminer progressivement le PCEC sur une période de trois ans, comportant un décroissement des montants de financement, par exemple, \$250 millions, \$150 millions, \$50 millions. Cette option accorderait une période d'adaptation de trois ans et permettrait de terminer les projets à long terme qui avaient été amorcés dans le cadre du PCEC, dans l'espoir d'obtenir un financement soutenu du gouvernement fédéral.

Toutefois, il serait prématuré de décider de l'avenir à long terme du PCEC tant que l'étude des programmes fédéraux-provinciaux ne sera pas terminée.

Le retrait du PCEC constituerait le retrait définitif du gouvernement fédéral des programmes d'infrastructure des régions urbaines et supprimerait la dernière grande tribune dans le cadre d'un programme pour le dialogue et la discussion entre le gouvernement fédéral et les municipalités.

5. CONSIDERATIONS FINANCIERES

L'abolition du PCEC, sans transfert de fonds

- 27 -

8. INTERDEPARTMENTAL CONSULTATIONS

This matter has been discussed with the Department of Finance, Treasury Board, Secretary of State, Environment Canada, Federal-Provincial Relations Office, National Health and Welfare and Energy Mines and Resources.

9. RECAPITULATION

The Community Services Contribution Program supports federal objectives in the areas of housing and environmental protection by providing financial assistance to municipalities for the improvement of community services. The amount of financial assistance provided under CSCP is substantial. In 1980, CSCP will provide in excess of 14% of estimated municipal construction expenditures on water and sewer facilities. In provinces such as Nova Scotia and Newfoundland, CSCP assistance is even more significant. Since CSCP funds are used almost exclusively for construction expenditures, the program contributes significantly to employment creation at a time of high unemployment in the construction sector.

CSCP has accomplished a more equitable distribution of funds to provinces by allocating assistance on the basis of need and ability to pay. CSCP has also provided increased flexibility and autonomy to provinces and municipalities while maintaining federal accountability and control over program costs. In addition, the federal government receives considerable public recognition for its efforts under CSCP. There is no duplication in administration since the federal government is not involved in project by project scrutiny. As a result, CSCP has been effective in promoting harmonious federal-provincial relations.

There are three alternatives to be considered with regard to the future of CSCP. The program could be continued on a long-term basis when the existing agreements with the provinces expire on December 31, 1980. Alternatively, the program could be continued for a one-year period pending the completion of the current review of federal-provincial transfer programs. The third alternative is to terminate CSCP at the end of 1980. Given the current review of federal-provincial transfer programs, it would not be judicious to enter into long-term agreements at this time. Termination of the program would result in difficulties in municipal fiscal planning for provinces and municipalities and provoke a strong reaction from provincial and municipal governments. A one year extension of CSCP would permit the program to be considered in the general context of federal-provincial transfer programs. Provinces could be informed that the decision on its long term future would be made in this broader context.

- 28 -

compensatoires au moyen d'autres mécanismes de distribution ou d'autres programmes, réduirait les dépenses fédérales de \$250 millions par an pour les années financières de 1982-1983 et au-delà. Les incidences financières qui entrent en jeu avec la continuation du programme dépendraient du nombre d'années pendant lesquelles le programme se poursuivrait et du montant annuel du financement. Comme nous l'avons dit plus haut, plusieurs options se présentent pour décider de la durée et du montant du financement.

6. CONSIDERATIONS A L'EGARD DES RELATIONS FEDERALES-PROVINCIALES

Les provinces ont conclu les nouveaux accords en 1978-1979 à la condition que le PCEC serait un programme de longue durée. Chacun des accords fédéraux-provinciaux actuels, relativement au PCEC, comporte des dispositions pour la négociation d'accords à long terme. Les provinces ont joué un rôle prépondérant dans la mise sur pied du programme. Les provinces ont à plusieurs reprises exprimé leur satisfaction vis-à-vis du programme et elles souhaitent le voir continuer. Certaines des provinces comptent sur la continuation du programme pour terminer des projets d'infrastructure de grande envergure qu'elles avaient mis en train aux termes des présents accords.

L'opposition provinciale à la cessation du programme pourrait être atténuée si cette possibilité était examinée dans le contexte d'une étude globale des transferts fédéraux-provinciaux.

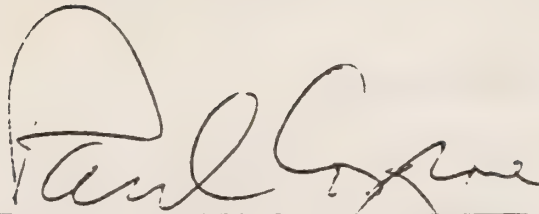
7. AUTRES CONSIDERATIONS

Les municipalités considèrent le PCEC comme leur programme fédéral, ainsi sa cessation entraînerait des réactions défavorables de la part des porte-parole municipaux. Cette réaction est facile à prévoir d'après les craintes exprimées par la Fédération canadienne des municipalités, au sujet de l'avenir du programme. Sa perte serait interprétée comme une perte d'intérêt de la part du gouvernement fédéral dans les conditions communautaires et sociales des du secteur municipal. L'annulation du programme mettrait fin à un engagement de longue date de la part du gouvernement fédéral envers les municipalités et aurait pour résultat de diminuer la présence fédérale au niveau local.

8. CONSULTATIONS INTERMINISTERIELLES

Cette question a fait l'objet de discussions avec le ministère des Finances, le Conseil du Trésor, le Secrétariat d'Etat, Environnement Canada, le Bureau des relations fédérales-provinciales, Santé et

- 29 -

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Paul G. Goss". The signature is fluid and cursive, with a large loop at the beginning and a long, sweeping tail.

Minister Responsible for the
Canada Mortgage and Housing
Corporation

- 30 -

Bien-être social Canada et Energie, Mines et Ressources.

9. RECAPITULATION

Le Programme de contributions pour les équipements communautaires favorise les objectifs fédéraux dans les domaines du logement et de la protection de l'environnement en ce sens qu'il fournit l'aide financière aux municipalités pour l'amélioration des équipements communautaires. Le montant de l'aide financière offerte en vertu du PCEC est appréciable. En 1980, le PCEC contribuera pour plus de 14% aux dépenses estimatives municipales pour la construction des canalisations pour l'alimentation en eau et des systèmes d'égouts. L'aide du PCEC est encore plus importante dans les provinces telles que la Nouvelle-Ecosse et Terre-Neuve. Du fait que les fonds du PCEC s'adressent presque exclusivement aux dépenses de construction, le programme contribue dans une large mesure à la création d'emplois à une époque où le taux de chômage est élevé dans le secteur de la construction.

Le PCEC a permis une répartition plus équitable des fonds aux provinces en consentant son aide en fonction du besoin et des capacités de paiement. Le PCEC a aussi accordé aux provinces et aux municipalités une flexibilité et un degré d'autonomie accrus tout en préservant l'imputabilité du gouvernement fédéral et en lui assurant un contrôle sur les coûts du programme. De surcroît, les efforts déployés par le gouvernement fédéral dans le cadre du PCEC lui valent une reconnaissance considérable de la part du public. Il n'y a pas de double emploi administratif, puisque le gouvernement fédéral n'intervient pas dans le processus d'étude minutieuse, projet par projet.

Il découle de cela que le PCEC a favorisé avec succès des relations fédérales-provinciales harmonieuses.

Nous disposons d'un choix de trois possibilités, quant à l'avenir du PCEC. Ce programme pourrait être continué à long terme lorsque les accords existants conclus avec les provinces expirent, le 31 décembre 1980. D'autre part, le programme pourrait être poursuivi pour une période d'un an, en attendant que se termine l'étude des programmes de transferts fédéraux-provinciaux. La troisième possibilité consisterait à mettre un terme au PCEC à la fin de 1980. Compte tenu de l'étude des programmes de transferts fédéraux-provinciaux qui se poursuit actuellement, il ne serait pas judicieux de conclure des accords à long terme en ce moment. L'arrêt du programme créerait des difficultés aux provinces et aux municipalités dans leur planification fiscale et susciterait une violente réaction de la part des gouvernements provinciaux et des administrations

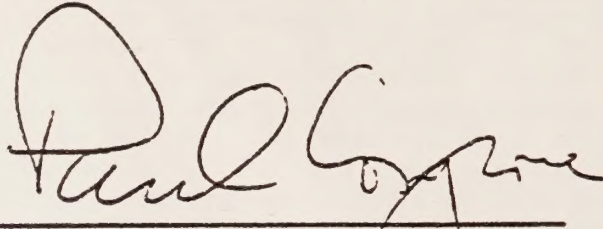
- 31 -

A faint, mirrored signature and text are visible in the center of the page, likely bleed-through from the reverse side. The signature is cursive and appears to be "D. J. [illegible]". Below it, there is a line of text that is also mirrored and mostly illegible.

BLANK PAGE / PAGE BLANCHE

- 32 -

municipales. Une prolongation d'un an permettrait de considérer le programme dans le contexte général des programmes de transferts fédéraux-provinciaux. On pourrait prévenir les provinces que la décision concernant l'avenir à long terme du programme serait prise dans ce contexte plus vaste.



Ministre responsable de la
Société canadienne d'hypothèques
et de logement

